

Yes, we can? Europäische Antworten auf die Krise der Rüstungskontrolle

Meier, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version
Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meier, O. (2020). *Yes, we can? Europäische Antworten auf die Krise der Rüstungskontrolle*. (IFSH Policy Brief, 07/20). Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). <https://doi.org/10.25592/ifsh-policy-brief-0720>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>



Yes, we can? Europäische Antworten auf die Krise der Rüstungskontrolle

Europäer finden erste erfolgreiche Antworten auf die Abwendung Russlands und der USA von der Rüstungskontrolle. Sie konzentrieren sich zunehmend auf ihre eigenen Interessen; sprechen eine klare Sprache; kooperieren zum Erhalt der Rüstungskontrolle auch mit schwierigen Partnern und sind bestrebt, eigene rüstungskontrollpolitische Instrumente zu entwickeln. Für eine nachhaltige europäische Politik zur Stärkung multilateraler Rüstungskontrollabkommen wären weitergehende Schritte nötig, nämlich

- die Entwicklung einer umfassenden Strategie für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung,
- die Fähigkeit, sich gegen Sekundärsanktionen schützen zu können und
- stärkere Bemühungen zum Schutz internationaler Organisationen vor der Einflussnahme durch Großmächte.

Die multilaterale Rüstungskontrolle steht vor der grundlegenden Herausforderung, dass Russland und die USA sich von solchen Regimen ab- und sogar gegen sie wenden. Auf den Fortgang bilateraler Rüstungskontrolle können Europäer naturgemäß wenig Einfluss nehmen. Bei vielen multilateralen Abkommen aber sitzen Europäer mit am Tisch und sie haben am Erhalt dieser Regime meist ein originäres Eigeninteresse.

Für europäische Unterstützer der Rüstungskontrolle ist der Umgang mit renitenten Großmächten kein neues Problem. Nur selten wurden alle ständigen Sicherheitsratsmitglieder ihrer besonderen Verantwortung für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung gerecht.

Die Abkehr der USA von der multilateralen Rüstungskontrolle in der Amtszeit von Präsident George W. Bush 2000–2008 stellte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts den ersten Härtetest für die Rüstungskontrolle dar. Jene europäischen Staaten, die bei der Nichtverbreitung und Abrüstung von Massenvernichtungswaffen auf globale Zusammenarbeit setzten, überstanden diese Phase, indem sie auf Zeit spielten, Nebenthemen in den Vordergrund schoben und Washington insbesondere bei der Stärkung angebotsorientierter Nichtverbreitungsinstrumente, wie zum Beispiel Export- und Technologiekontrollen, entgegenkamen.

Washington proklamierte damals die Spaltung in ein sogenanntes „altes“ und „neues“ Europa. Tatsächlich waren es meist wenige Staaten, die bei der Stärkung multilateraler Regime vorangingen und so das Tempo für den Rest Europas vorgaben. Das Paradebeispiel: Nachdem die USA unter dem Vorwand der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen 2003 den Irak besetzten, engagierten sich zunächst Deutschland, Frankreich und Großbritannien – gegen den erbitterten Widerstand Washingtons – für eine politische Lösung im Konflikt um das iranische Atomprogramm. In der Folge beschloss die EU im Dezember 2003 erstmals eine eigene Sicherheitsstrategie und stellte ihre Abrüstungs- und Nichtverbreitungsbemühungen unter das Motto eines „wirksamen Multilateralismus“ (Europäischer Rat 2003). Später stieß die EU zu den Iran-Verhandlungen und übernahm dann sogar deren Vorsitz.

Russlands Abkehr von der konventionellen Rüstungskontrolle ab 2008 konnten die Europäer allerdings nichts mehr entgegensetzen. Der EU insgesamt mangelte es an Instrumenten und Überzeugungskraft, um Moskau vom Wert kooperativer Rüstungskontrolle zu überzeugen. Immer stärker zeigte sich auch, dass europäische Multilateralisten wie Deutschland der Demontage der bilateralen russisch-amerikanischen Rüstungskontrolle nur seufzend zuschauen konnten. Barack Obamas „Reset“ im Verhältnis zu Moskau 2009 änderte daran grundsätzlich nichts, auch wenn sich die transatlantische Zusammenarbeit bei der Stärkung multilateraler Rüstungskontrollregime in den folgenden acht Jahren verbesserte.

**„FÜR EUROPÄISCHE
UNTERSTÜTZER
DER RÜSTUNGS-
KONTROLLE IST
DER UMGANG MIT
RENITENTEN
GROSSMÄCHTEN
KEIN NEUES
PROBLEM.“**

Die 2016 verabschiedete „Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU“ setzte den Schwerpunkt allerdings vor allem auf die bessere Umsetzung und Universalisierung globaler Abrüstungsinstrumente. Ambitioniertere Ziele für die Weiterentwicklung solcher Instrumente beschrieb sie, auch vor dem Hintergrund scharfer interner Interessengegensätze etwa zwischen dem Atomwaffenstaat Frankreich und Abrüstungsbefürwortern wie Irland und Österreich, nicht mehr (European Union 2016: 41–42).

RUSSLAND UND USA ALS ANTI-MULTILATERALISTEN

Mit der russischen Annexion der Krim 2014 und dem Einzug von Donald Trump 2017 ins Weiße Haus hat eine neue Phase für die europäische Rüstungskontrollpolitik begonnen. Die Konflikte zwischen den USA und Russlands auf der einen sowie Washington und Peking auf der anderen Seite schlagen zunehmend auf multilaterale Regime durch.

Russland schwächt das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ), indem es Syrien politische und militärische Rückendeckung gibt, obwohl das verbündete Assad-Regime seit 2012 Chemiewaffen einsetzt. Aus europäischer Sicht überschreitet der Kreml eine weitere rote Linie, als russische Geheimdienstagenten im März 2018 mitten in Europa, nämlich im britischen Salisbury, mit einem Nervenkampfstoff einen Mordanschlag auf den abtrünnigen Spion Sergei Skripal ausübten. Erschwerend kommt hinzu, dass Chinas Rückendeckung eine politische Isolierung Russlands verhindert.

Gleichzeitig wenden sich die USA aktiv gegen multilaterale Rüstungskontrollregime. Im Mai 2018 traten die Vereinigten Staaten aus dem Iran-Abkommen aus, um Teheran durch eine Reihe beispielloser Sanktionen ökonomisch in die Knie zu zwingen. Die Trump-Regierung nutzt mittlerweile alle ihr zur Verfü-

gung stehenden Hebel, um die Nuklearvereinbarung vor den US-Wahlen im November 2020 endgültig zum Scheitern zu bringen.

Im Mai dieses Jahres kündigte Washington an, aus dem Open Skies-Vertrag auszutreten. Die Trump-Administration ignoriert damit die Interessen ihrer Verbündeten, die dieses für die europäische Sicherheit wichtige Instrument der Vertrauensbildung unbedingt erhalten wollen.

Die Europäer reagierten auf die Demontage multilateraler Instrumente zunächst mit Zögern, Zaudern und Zagen. Sie versuchten, Zeit zu gewinnen, um die Trump-Regierung von der Irrationalität ihres Handelns zu überzeugen. Gleichzeitig stellte Europa sich an die Seite Washingtons, wenn es darum ging, russische Vertragsverletzungen zu kritisieren und zu sanktionieren. Brüssel und Berlin versuchten zudem, China für ein stärkeres rüstungskontrollpolitisches Engagement zu gewinnen. Keiner dieser Ansätze hat bisher dazu geführt, dass die drei Vetomächte der multilateralen Rüstungskontrolle konstruktiver gegenüberstehen. Im Gegenteil: In Moskau, Peking und Washington setzen sich nationalistische und militaristische Trends ungebrochen fort.

EIN EUROPÄISCHER KURSWECHSEL

Mittlerweile aber sind selbstbewusstere europäische Antworten auf den Rückzug der Großmächte aus der multilateralen Rüstungskontrolle erkennbar. Kurzfristig konnten die Europäer so den Fortbestand wichtiger Regime sichern. Die Reaktionen tragen aber auch das Potenzial einer eigenständigen, nachhaltigen europäischen Rüstungskontrollpolitik in sich. Vier Elemente zeichnen sich ab:

Erstens stellen die Europäer ihre eigenen sicherheitspolitischen Interessen stärker in den Vordergrund. So betonen sie die negativen Auswirkungen eines ameri-

kanischen Open Skies-Austritts vor allem auf die europäische Sicherheit. Kein europäischer Staat ist bisher bereit, den USA auf ihrem Weg aus dem Vertrag heraus zu folgen. Amerikanische Anschuldigungen, Russland unterlaufe den Vertrag, greifen Europäer auf, um auf eine Klärung der Sachverhalte und eine Stärkung bestehender Regeln hinzuwirken. Die Folgen einer derart Washington-kritischen Position auf die transatlantischen Beziehungen treten demgegenüber in den Hintergrund. Damit gewinnt Europa an Handlungsfreiheit.

Zweitens benennen Europäer Vertragsverletzungen deutlich. Auf russische Verstöße gegen das CWÜ hat Europa hart reagiert, unter anderem mit der abgestimmten Ausweisung russischer Botschaftsangehöriger. Aber es werden nun auch US-Verstöße gegen internationale Regeln gebrandmarkt. So stellte der ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen, Christoph Heusgen, Ende Juni im Sicherheitsrat mit ungewohnter Schärfe fest, dass die USA mit ihrem Austritt aus dem Iran-Abkommen internationales Recht verletzen (Heusgen 2020). Die EU wies den amerikanischen Versuch, das Waffenembargo gegen Iran entgegen geltender völkerrechtlicher Beschlusslage zu verlängern, geschlossen zurück.

Europa hatte so entscheidenden Anteil daran, einen Missbrauch internationaler Regeln durch die Trump-Administration zu verhindern. So gewinnt die europäische Position an Legitimität, gerade gegenüber nicht-westlichen Staaten.

Drittens ist Europa bereit, Diskussionen um Rüstungskontrolle und Abrüstung von anderen Themen zu entkoppeln. Es besinnt sich damit auf eine der zentralen Lehren aus der Zeit der Ost-West-Konfrontation, dass es nämlich im Sinne einer Verhinderung unnötiger Rüstungswettläufe und des Abbaus von Spannungen sinnvoll sein kann, Rüstungskontrolle gerade in Phasen internationaler Spannungen zu betreiben. Großbritannien, Deutschland und Frankreich sind ungeachtet einer Vielzahl anderer Konflikte und gegenläufiger Interessen bereit, mit Moskau und Peking das Iran-Abkommen auch ohne die USA umzusetzen. Die Europäer scheinen bisher willens, den Open Skies-Vertrag auch nach dem November 2020, wenn der amerikanische Austritt rechtswirksam würde, gemeinsam mit Russland weiter zu implementieren. Dem US-Ansatz einer Isolierung geopolitischer Gegenspieler entziehen sich die Europäer damit zumindest in der Rüstungskontrolle. Durch solche Flexibilität vergrößern die Europäer ihre Handlungsmöglichkeiten.

Viertens suchen Europäer nach eigenen rüstungskontrollpolitischen Lösungen und setzen solche Ideen teils bereits um. Im Rahmen des vom Auswärtigen Amt unterstützten „Capturing Technology. Rethinking Arms Control“-Projektes wird nach neuen Antworten auf technologische Herausforderungen für die Rüstungskontrolle gesucht (Auswärtiges Amt 2020). Wichtiger noch: Die Europäer engagieren sich vehement dafür, dass die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCA) neue Instrumente erhält, um die Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe zu ermitteln und zur Rechenschaft zu ziehen – obwohl Moskau die Organisation der Parteilichkeit bezichtigte und damit drohte, ihre Arbeit zu blockieren (Mei-

„MITTLERWEILE SIND SELBSTBEWUSSTERE EUROPÄISCHE ANTWORTEN AUF DEN RÜCKZUG DER GROSSMÄCHTE AUS DER MULTILATERALEN RÜSTUNGSKONTROLLE ERKENNBAR.“



Die Wiener Nuklearvereinbarung JCPoA sollte den Konflikt um das iranische Atomprogramm eindämmen. 2018 stiegen die USA aus dem Abkommen aus und verhängten wieder Sanktionen gegen den Iran. © AFP

er 2018). So werden europäische Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung auch unter Bedingungen einer Großmächtekonfrontation effektiver.

VOM BEHELFF ZUR STRATEGIE

Alle vier Elemente – Rückbesinnung auf europäische Sicherheitsinteressen, klare Benennung der Ursachen für die Krise der Rüstungskontrolle, Bereitschaft zur Separierung rüstungskontrollpolitischer Interessenlagen und Investitionen in neue Instrumente – sind Indizien dafür, dass Europa bereit ist, jenen Großmächten selbstbewusster entgegenzutreten, die eine Demontage multilateraler Instrumente betreiben. Bemerkenswert ist auch, dass das europäische Eintreten für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung auf allen Politikebenen vorzufinden ist: von

den „high politics“ im UN-Sicherheitsrat bis zu den Niederungen der technischen Diskussionen im Exekutivrat der OVCW.

Zugegeben: Europas Engagement für Abrüstung und Rüstungskontrolle steht weiterhin in einem Spannungsverhältnis zu sicherheitspolitischen Abhängigkeiten. Das europäische Streben nach strategischer Autonomie wird meist gleichgesetzt mit einem militärischen Fähigkeitszuwachs und dem immer wieder propagierten Ziel, Europa müsse auch „die Sprache der (militärischen) Macht“ sprechen können. Zudem divergieren die Interessen der Europäer in Bezug auf Abrüstung und Rüstungskontrolle, abhängig von außenpolitischer Tradition und geopolitischer Lage.

Klar ist auch, dass neue europäische Initiativen für globale Instrumente zur Rüstungskontrolle überwie-

gend aus der Not geboren und nicht das Ergebnis einer langfristigen politischen Strategie sind. Angesichts der derzeitigen ideologiegetriebenen und erratischen US-Politik geht es vor allem darum, gut funktionierende Abkommen mindestens bis zu einem möglichen Amtswechsel im Weißen Haus über Wasser zu halten. Aber wenn man solche Gelegenheiten ergreift und klug agiert, kann aus Notlösungen auch nachhaltiges Handeln entstehen.

Es lohnt sich also darüber nachzudenken, wie aus den bisherigen Ansätzen eine langfristig angelegte europäische Politik zur Stärkung multilateraler Rüstungskontrollinstrumente werden könnte. Mindestens drei Elemente fehlen hierfür.

Erstens braucht Europa eine neue umfassende Strategie, die das Ambitionsniveau europäischer Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik beschreibt. Die derzeit noch gültige EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist 2003 als Antwort auf den „Abrüstungskrieg“ der USA gegen den Irak entstanden (Europäischer Rat 2003a). Angesichts der Machtverschiebungen innerhalb und außerhalb Europas sollten die EU-Mitglieder sich nun aber auf neue Ziele verständigen,

so schwierig und langwierig dies auch sein mag. Eine kohärentere Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik kann helfen, Widersprüche zwischen Politikfeldern und Instrumenten zu reduzieren und Europas Partnern Orientierungshilfe bieten.

Zweitens muss Europa die Entwicklung von Instrumenten in Angriff nehmen, die wirksam vor Sekundärsanktionen schützen. Solche extraterritorialen Sanktionen verwehren solchen Unternehmen den Zugang zum amerikanischen Markt, die mit den USA unlieb-samen Staaten handeln. Dies ist eine zentrale Lehre aus den weitgehend wirkungslosen europäischen Versuchen, den legitimen Handel mit Iran aufrechtzu-erhalten. Handelsinstrumente wie die von der EU und Iran geschaffene Tauschbörse INSTEX reichen eben nicht aus, solange die USA (oder potenziell auch Chi-na und Russland) ökonomischen Druck einsetzen, um die Europäer sicherheitspolitisch an ihre Seite zu zwingen (Geranmayeh/Hackenbroich 2020). Klar ge- worden ist, dass ein solches Unterfangen nur erfolg- reich sein kann, wenn es langfristig angelegt ist.

Drittens braucht die EU einen Gesamtansatz, wie der institutionelle Unterbau multilateraler Abrüstungs- institutionen besser gegen die Einflussnahme durch Großmächte geschützt werden kann. Immer wieder versuchen Moskau und Washington, internationale Abrüstungsorganisationen für ihre eigenen Partikular- interessen einzuspannen. Die EU ist wohl der einzige Akteur, der die Möglichkeiten und die Legitimität be- sitzt, solchen Versuchen des Missbrauchs entgegen- zuwirken. Ein größeres finanzielles Engagement Euro- pas für multilaterale Abrüstungsinstitutionen wird Teil einer solchen Politik sein müssen (Meier 2019).

Eine selbstständige, kohärente und nachhaltige euro- päische Politik zur Stärkung multilateraler Rüstungs- kontrollabkommen bleibt notwendig, weil wichtige Großmächte absehbar weiter gegen multilaterale In- stitutionen opponieren. Auch kurzfristig besteht drin-

„WENN MAN
GELEGENHEITEN
ERGREIFT
UND KLUG AGIERT,
KANN AUS
NOTLÖSUNGEN
AUCH
NACHHALTIGES
HANDELN
ENTSTEHEN.“

gender Handlungsbedarf. In der Trump-Administration sinnieren einige über die Wiederaufnahme von Atomtests (Bugos 2020). Dies würde den globalen Atomteststoppvertrag in eine schwere Krise stürzen. Ebenso denkbar bleibt, dass Russland als Reaktion auf Versuche, die Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe zur Verantwortung zu ziehen, aus dem CWÜ austritt. Und unklar bleibt, wie ernstgemeint Chinas rhetorisches Eintreten für multilaterale Rüstungskontrolle tatsächlich ist.

Letztlich ist ein effektives europäisches Engagement für Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung eine Voraussetzung, damit die von Deutschland und Kanada ins Leben gerufene Allianz für den Multilateralismus ihr Ziel, die regelbasierte internationale Ordnung zu erhalten und weiterzuentwickeln, erreichen kann (Auswärtiges Amt 2020a). Angesichts der härter werdenden Konflikte zwischen den Großmächten hat Europa viel zu gewinnen, aber wenig zu verlieren. Sollte der Demokrat Joe Biden die anstehenden US-Präsidentschaftswahlen gewinnen und im Januar 2021 ins Weiße Haus einziehen, hätte Europa bereits

damit begonnen, die Grundlagen für eine neue transatlantische Rüstungskontrollagenda zu entwickeln. Denn auch mit einer Biden-Administration wird es zwischen den USA und Europa rüstungskontrollpolitische Interessendifferenzen geben. Bleibt Trump im Amt, werden die Europäer ohnehin bessere Antworten im Umgang mit widerspenstigen Großmächten finden müssen.

„ANGESICHTS DER
HÄRTER WERDENDEN
KONFLIKTE
ZWISCHEN DEN
GROSSMÄCHTEN
HAT EUROPA
VIEL ZU GEWINNEN,
ABER WENIG
ZU VERLIEREN.“

LITERATUR

Auswärtiges Amt (2020) „Capturing Technology. Rethinking Arms Control.“, <https://rethinkingarmscontrol.de>.

Auswärtiges Amt (2020a) „Allianz für den Multilateralismus: Für ein Netzwerk internationaler Teamplayer“, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/allianz-multilateralisten/2130152>.

Bugos, Shannon (2020) „U.S. Testing Interest Triggers Backlash“, Arms Control Today July/August.

Europäischer Rat (2003) „Ein sicheres Europa in einer sicheren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie“, Brüssel.

Europäischer Rat (2003a) „Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“ Brüssel.

European Union (2016) „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy“. Brüssel.

Geranmayeh, Ellie; Jonathan Hackenbroich (2020) „2020: The Year of Economic Coercion Under Trump“. European Council on Foreign Relations.

Heusgen, Christopher (2020) „Remarks by Ambassador Christoph Heusgen in the Security Council VTC Meeting on Non-Proliferation“, June 30, 2020. New York.

Meier, Oliver (2018) „Chemiewaffenangriffe: Das Ende der Namenlosigkeit. Organisation für das Verbot von Chemiewaffen soll Verantwortliche identifizieren“. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP Aktuell, 2018/A 39).

Meier, Oliver (2019) „Ein globaler Fonds könnte die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen stärken“, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (Kurz gesagt).

ÜBER DEN AUTOR

Dr. Oliver Meier ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH).

ÜBER DAS INSTITUT

Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) erforscht die Bedingungen von Frieden und Sicherheit in Deutschland, Europa und darüber hinaus. Das IFSH forscht eigenständig und unabhängig. Es wird von der Freien und Hansestadt Hamburg finanziert.



Hamburg

Gefördert von:

Behörde für Wissenschaft,
Forschung und Gleichstellung

DOI: <https://doi.org/10.25592/ifsh-policy-brief-0720>

Copyright Cover Foto: iStock eltoro69 Text license: Creative Commons CC-BY-ND (Attribution/NoDerivatives/4.0 International).



IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Beim Schlump 83 20144 Hamburg Germany Telefon +49 40 866077-0 ifsh@ifsh.de www.ifsh.de